Bulletin d'actualité **87-1F**

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER AU CANADA

Jean-Luc Bourdages
Division des sciences et de la technologie

Le 11 janvier 1987
Revu le 10 avril 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/87-1-1992-04F
ISBN 0-660-93878-2

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

93-00938/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Le Canada est à une croisée de chemins dans le domaine de la gestion de ses forêts. Ayant longtemps souffert de grandes lacunes au niveau du reboisement et de la mise en oeuvre de pratiques sylvicoles appropriées, les forêts du pays suffisent à peine à satisfaire à la demande croissante de leurs utilisateurs. Surtout abordé sous un angle économique, le débat actuel entourant l'aménagement des forêts vise à dégager des objectifs et des stratégies qui auront résulté d'une réflexion concertée de tous les usagers. Comme le soutient le troisième objectif de la Stratégie mondiale de la conservation, proposée en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), il faut plus que jamais veiller à la pérennité de l'utilisation des espèces et des écosystèmes. Les quelques pages qui suivent tentent succinctement de faire état des changements et des faits nouveaux qui se produisent en ce qui concerne la gestion des forêts et l'aménagement forestier par le gouvernement canadien.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Aperçu général

De tout temps, la forêt a été associée à la progression de l'humanité. Endroit privilégié de loisirs et de détente, le milieu forestier procure également des combustibles, des matériaux de construction, de la nourriture et, bien sûr, des panoramas exceptionnels. Troisième pays du monde par l'étendue de ses terres forestières, le Canada est l'exemple typique d'une nation dont le développement a été largement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

tributaire de la richesse de ses boisés. Toutefois, au cours des dernières années, la prise de conscience grandissante de crises entourant la protection des milieux naturels a avivé et élargi le débat sur les problèmes liés aux modifications et à la détérioration des ressources forestières.

Menacées par des polluants atmosphériques insidieux, dilapidées par des utilisateurs insouciants ou dépourvus de scrupules et façonnées à l'image de notre société productiviste, les forêts canadiennes, naguère considérées inépuisables, périclitent à une vitesse fulgurante. Ainsi, d'après des chiffres publiés en 1985 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, environ 25 millions d'hectares de terres actuellement en friche étaient autrefois couverts de forêts productives. De plus, on estimait que 25 à 50 p. 100 des 770 000 hectares de forêts coupés annuellement ne se régénéraient pas ou devenaient non commerciales. Enfin, si l'on tient compte des incendies et des dommages causés par les insectes, les maladies et le vent, on doit ajouter chaque année des pertes couvrant 1 million d'hectares et ce, seulement en conifères. Par ailleurs, comme si un malheur n'arrivait jamais seul, il semble que 40 millions d'hectares de forêts des provinces de l'Est et 7 autres millions d'hectares de l'Ouest du pays soient sérieusement atteints par les retombées atmosphériques de matières polluantes.

Devant cette situation, les entreprises et les experts forestiers soulignent leur inquiétude en invoquant surtout l'importance économique des forêts commerciales qui, en 1989, procuraient près de 900 000 emplois tout en injectant au-delà de 40 milliards de dollars dans l'économie canadienne et en assurant la survie de 350 municipalités au pays. Or, cette perception axée sur l'industrie ne doit pas nous faire négliger la valeur écologique intrinsèque des écosystèmes forestiers. Réduire la valeur des forêts à leur simple contenu en matière ligneuse, c'est simplifier à outrance le rôle de cet inestimable milieu de vie. Sans dédaigner l'importance de la faune et de la flore qu'elles abritent, il faut également reconnaître que les forêts constituent une zone tampon essentielle au maintien de la pureté de l'air et de l'eau; de plus, elles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

protègent les bassins hydrographiques de l'érosion, régularisent le débit des cours d'eau et minimisent les crues. Par exemple, on constate que les forêts canadiennes jouent un rôle positif face au problème mondial du dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère, puisqu'on estime qu'en 1986 elles auraient retiré autant de CO_2 de l'atmosphère que ce qui aurait été émis par les activités industrielles. De nos jours, le principe classique de la vocation unique des forêts est supplanté par la notion d'utilisation polyvalente, qui d'ailleurs s'articule d'une façon de plus en plus rationnelle. Ainsi, outre les pénuries de bois, des phénomènes comme la perte de fertilité des sols, la réduction de la diversité des écosystèmes et la destruction d'habitats productifs sont autant d'indices qui mettent en évidence la fragilité de cette grande richesse naturelle.

L'heure de la gratuité et de l'insouciance étant désormais révolue, l'industrie et les corps politiques vivent actuellement une période de transition en matière d'attribution et de gestion des ressources forestières. Le principe d'une utilisation durable de ces ressources, en fonction du potentiel des forêts, doit désormais être au premier plan.

B. Description de la ressource

Pays dont les forêts couvrent 4,53 millions de kilomètres carrés, le Canada possède environ 174 000 mètres carrés de terres forestières pour chacun de ses 26 millions d'habitants. Plus de deux fois vaste que la Communauté économique européenne et représentant près du double de la superficie du Mexique, le territoire forestier canadien compte pour 10 p. 100 des terres boisées de la planète. Cependant, nos forêts sont loin d'être toutes lucratives et disponibles pour l'exploitation forestière: seulement 2,2 million de kilomètres carrés de terres forestières sont considérées comme étant productives et non réservées. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec se partagent presque 59 p. 100 des terres forestières productives inventoriées. Les provinces des Prairies en possèdent 23 p. 100 et les quatre provinces de l'Atlantique 9 p. 100. La majeure partie de ces terres appartiennent aux provinces (80 p. 100), sauf en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard, où les terres appartiennent surtout à des propriétaires privés. Les terres de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la Couronne fédérale se trouvent principalement au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest qui, bien qu'occupant 39 p. 100 de la superficie totale du pays, ne possèdent que 9 p. 100 des terres forestières productives.

Les régions forestières du pays sont classées selon leur type de couvert, qui est déterminé par la proportion de résineux qu'elles contiennent (en termes de volume ou de couverture de cime). Le couvert résineux, surtout situé au nord du pays et prédominant en Colombie-Britannique, est le plus courant par sa superficie (65 p. 100) et par son volume (77 p. 100). Les forêts mixtes, qui s'étendent dans les Maritimes et le centre du Québec, de l'Ontario et des Prairies, occupent le deuxième rang en superficie (23 p. 100) et en volume (18 p. 100). De leur côté, les forêts de feuillus poussent dans une bande traversant le sud du Québec et de l'Ontario (bouleau et érable surtout); cette bande se rétrécit dans les régions sud du Manitoba et de la Saskatchewan puis s'élargit de nouveau en Alberta, où le peuplier et le tremble dominent. La caractérisation des peuplements forestiers selon leur potentiel de développement demeure un défi dont l'urgence n'a d'égale que l'importance.

C. Sujets d'enquêtes et de débats

"Si le Canada veut améliorer la qualité de la gestion de sa forêt, il devra [...] augmenter les dépenses correspondant au personnel forestier et à la recherche." Voilà l'une des conclusions percutantes contenues dans le rapport publié en 1985 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. D'autres propos du même genre sont depuis lors venus alimenter le débat entourant l'aménagement, l'utilisation, la protection et l'accroissement de la productivité des terres forestières. Ainsi, en 1986, lors d'une tournée de consultation au sujet des ressources et de l'industrie forestières dans l'est du Canada, le Comité permanent de l'environnement et des forêts de la Chambre des communes d'alors a reçu de nombreux témoignages ayant trait aux difficultés auxquelles sont confrontées les industries forestières. Au problème de l'approvisionnement en matière ligneuse s'ajoutent ceux de la transformation et de la commercialisation des produits forestiers. Par

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ailleurs, tout comme les autochtones et les propriétaires de la forêt privée, les gouvernements provinciaux, les industriels et les associations professionnelles de forestiers reconnaissent l'acuité de nombreux problèmes et l'urgence de préserver nos forêts par une protection et un aménagement intensifs. Ravageurs et incendies forestiers, pollution atmosphérique et déforestation sont autant de facteurs qui laissent entrevoir des scénarios fort peu encourageants.

Tel est le cas du dépérissement inhabituel des érablières dans toute leur aire de distribution au Québec. Réduction, pâlissement et chute prématurée des feuilles, perte graduelle du feuillage, ralentissement du taux de cicatrisation des entailles, diminution de la croissance et augmentation de la mortalité seraient des phénomènes liés au stress occasionné par des polluants atmosphériques (dépôts acides, oxydants photochimiques, etc.) et, croit-on maintenant, aux sévères variations climatiques (par exemple: le gel profond pendant les hivers où il tombe peu de neige, les périodes de sécheresse, etc.) observées au début des années 80. Outre l'érable à sucre, qu'on peut considérer comme étant une essence très sensible à la pollution, le frêne blanc, le hêtre, le tilleul, le bouleau jaune et l'érable rouge sont également sujets au dépérissement. Les essences résineuses ne semblent guère plus à l'abri, puisque des symptômes précurseurs du fléau auraient été décelés chez le sapin, l'épinette blanche et la pruche. Bien que le rôle de la pollution atmosphérique fasse l'objet d'un sérieux débat, plusieurs observateurs soutiennent que l'impact des polluants ne peut plus être ignoré. Certes, les recherches doivent se poursuivre afin que l'on détermine et applique toutes les mesures possibles en vue d'améliorer l'état de santé du patrimoine forestier.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (aussi connue sous le nom de Commission Brundtland), mise sur pied par l'ONU, a suggéré dans son rapport de 1987 la voie du développement durable comme seule façon d'assurer un développement qui respecte l'environnement et la pérennité des ressources à l'échelle de la planète. Or, la mise en oeuvre du concept de développement durable est avant tout affaire de volonté, et il est primordial que le grand public et les

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décideurs réalisent qu'elle ne s'effectuera pas sans efforts ou sacrifices. Ainsi, dans le secteur forestier, certaines décisions risquent bien d'anéantir des projets d'expansion industrielle tels que l'implantation de nouvelles scieries ou de nouvelles industries de pâtes et papiers. Quoi qu'il en soit, il semble exister un réel consensus autour de l'idée du développement durable, comme en fait foi la décision du Conseil canadien des ministres des Forêts, lors de sa réunion à Halifax en février 1990, d'orienter la foresterie au Canada dans le sens du développement durable.

La possibilité annuelle de coupe (PAC), c'est-à-dire le volume de bois pouvant être recueilli sans que soit mis en péril la durabilité de la ressource forestière, est passée au Canada de 276 millions de mètres cubes au cours des années 70 à 207 millions de mètres cubes en 1983. Une étude récente menée par Forêts Canada révèle que la possibilité annuelle de coupe est actuellement estimée à 233 millions de mètres cubes, soit 175 millions de mètres cubes de résineux et 58 millions de mètres cubes de feuillus. On évalue par ailleurs que de 1986 à 1990, la récolte moyenne a été de 170 millions de mètres cubes de résineux et de 16 millions de mètres cubes de feuillus, dont 22 millions de mètres cubes, des résineux surtout, récoltés sur des terres privées. Si l'on conclut que l'approvisionnement en bois de feuillus n'est nullement compromis, Forêts Canada estime qu'au rythme actuel, la récolte de résineux approche la limite maximale du rendement soutenu. D'ores et déjà, on prévoit des pénuries de bois de résineux dans certaines provinces, notamment Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, au cours des prochaines décennies. Cependant, l'évaluation de l'approvisionnement en bois au Canada à long terme demeure très difficile puisqu'elle est grandement tributaire de plusieurs facteurs, tels que les efforts déployés pour régénérer les forêts et les progrès technologiques permettant une utilisation plus efficace de la ressource ligneuse ou facilitant l'accès à une forêt aujourd'hui inaccessible. Néanmoins, les observateurs les plus optimistes, comme M. Les Reed, de la Faculté de foresterie de l'Université de la Colombie-Britannique, croient que la pratique d'une foresterie plus intensive juxtaposée à un meilleur contrôle des incendies, des insectes et des maladies devraient permettre de doubler la récolte de résineux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'ici l'an 2050, prévisions que contestent toutefois les environnementalistes. Nul doute, par contre, que les feuillus demeurent nettement sous-utilisés, avec une récolte globale se situant à un peu plus du quart de la PAC.

Malgré la conclusion d'ententes fédérales-provinciales pour le développement forestier, le Conseil des sciences du Canada (CSC) soutenait, dans une déclaration publiée en août 1987 *(Innovation sectorielle: le cas de l'industrie forestière)*, que "la gestion de nos ressources forestières progresse à pas de tortue". Selon le CSC, le public et les responsables politiques ne sont pas suffisamment conscients du piètre état de nos forêts. Environ 12 p. 100 des quelque 240 millions d'hectares de terres forestières productives du pays n'ont pas été reboisés adéquatement, et il est encore plus alarmant d'apprendre que cette proportion augmente toujours au rythme d'environ 200 000 hectares par année. Par ailleurs, le CSC frappait également de plein fouet les gestionnaires de la forêt canadienne en rappelant que la part du marché international des produits forestiers revenant au Canada était en train de diminuer et qu'à l opposé de nos concurrents scandinaves, nous avions laissé le niveau général de la R-D diminuer depuis la fin des années 1960.

Depuis l'adoption en 1981 d'une première stratégie forestière nationale du Canada, des facteurs tels qu'une conjoncture économique défavorable, la montée du protectionnisme, l'émergence de sérieux concurrents et l'utilisation de nouvelles technologies ont fait que les gouvernements, le secteur privé et d'autres intéressés ont été forcés de réévaluer la façon de relever les défis propres au secteur forestier. C'est ainsi que dans la foulée du Congrès forestier national de 1986, un groupe de travail réunissant cinq sous-ministres et sept représentants de l'industrie, du monde du travail, des professionnels de la foresterie, du milieu universitaire et du mouvement écologique a été mis sur pied. À la suite de nombreux échanges et consultations, ce groupe prestigieux en est venu à rédiger une déclaration qui devrait servir de guide pour que soient atteints les objectifs nationaux au cours des cinq prochaines années. La déclaration, qui est intitulée *Une stratégie nationale pour le secteur forestier canadien* (juillet 1987), aborde les questions importantes du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commerce, de l'emploi, de la recherche et du développement, de la sensibilisation du public et de l'aménagement forestier. Ce dernier sujet fait l'objet d'une série de commentaires et de recommandations qui s'articulent autour des notions de rendement soutenu, d'écosystème sain, stable et équilibré, de gestion intégrée des ressources forestières et fauniques, de protection contre la pollution, de sylviculture, de tenure et d'allocation du bois, d'investissement et de financement ainsi que de responsabilité des intervenants. Plusieurs intervenants du secteur forestier au Canada travaillent présentement, sous l'égide du Conseil canadien des ministres des Forêts, à l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale en matière de forêts pour le printemps de 1992.

En ce qui concerne l'harmonisation des objectifs de l'aménagement forestier et la préservation de la faune, il convient de souligner l'apport de l'ancien Comité permanent de l'environnement et des forêts. Dans un rapport intitulé *Apologie pour une gestion intégrée de la forêt et de la faune au Canada*, le Comité a recommandé la mise sur pied de tables rondes qui réuniraient des représentants de l'industrie forestière, des groupes de conservation de la faune, des peuples autochtones et du grand public, en vue d'assurer que nos ressources forestières soient exploitées conformément à la notion de développement durable. Le Comité a aussi recommandé que les futures ententes fédérales-provinciales sur la mise en valeur des ressources forestières soient assorties d'objectifs liés à la conservation de la faune et des forêts, de manière à garantir la durabilité de ces ressources.

Des sujets d'importance tels que le recyclage des vieux papiers et les méthodes de coupe utilisées par les exploitants forestiers suscitent beaucoup d'intérêt parmi les gestionnaires et les utilisateurs de la forêt, sans compter que ces nouveaux enjeux risquent d'avoir des incidences non négligeables sur l'ensemble du secteur forestier et sur l'industrie. En effet, on observe aux États-Unis un mouvement croissant de légifération qui vise à rendre obligatoire l'utilisation d'un contenu minimal de fibres recyclées dans le papier journal produit ou vendu dans les états concernés. D'ores et déjà, 28 États américains, représentant 71 p. 100 de la consommation de papier journal, ont envisagé de légiférer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en ce sens. On estime présentement qu'une douzaine d'États américains, dont l'Arizona, la Californie, le Connecticut, l'Illinois, le Maryland, le Missouri et le Wisconsin, ont adopté des règlements qui exigent un contenu minimum de fibres recyclées dans les journaux ou les revues. Par contre, une dizaine d'autres États ont plutôt fixé des objectifs de contenu en fibres recyclées variant de 25 à 50 p. 100 d'ici l'an 2000, sans les imposer par règlement. Ce courant irréversible vers le recyclage nécessitera une adaptation rapide de l'industrie canadienne des pâtes et papiers, et de celle du recyclage, encore en émergence. En dernier ressort, l'accroissement de l'utilisation de fibres recyclées risque d'avoir d'importantes répercussions sur l'industrie forestière elle-même et sur la ressource en tant que matière première.

COUP D'OEIL SUR L'ACTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Des preuves de plus en plus nombreuses démontrent que les Canadiens ont jusqu'à récemment bien mal pris soin de leurs forêts. Pourtant, dès 1906, sir Wilfrid Laurier, alors premier ministre du Canada, demandait de mettre un terme à la destruction des forêts, qui souffraient de l'absence de pratiques de reboisement. Problèmes qui allaient se perpétuer jusqu'à nos jours, la déforestation et le manque d'aménagement forestier ont toutefois fait l'objet d'une attention grandissante au cours des dernières années. Tour à tour, différents organismes, tels l'Association forestière du Canada, le Conseil des sciences du Canada, le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement et l'Institut forestier du Canada, ont soutenu que le patrimoine forestier du pays était en danger et que le problème de la régénération forestière était crucial. Le fait que des pénuries de bois exploitable à un prix concurrentiel soient apparues dans toutes les provinces a imposé une remise en question profonde au sujet de la compréhension de la dynamique et de la valeur réelle des étendues forestières.

Ce n'est qu'en 1981, lors de l'élaboration et de la publication de la Stratégie forestière du Canada, que le gouvernement fédéral s'est lancé dans une campagne ambitieuse en vue de combler les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

lacunes en matière de connaissances et de ressources afin d'intensifier l'aménagement des forêts du pays. Cette stratégie s'est élaborée autour de quatre thèmes majeurs, soit: l'approvisionnement en bois, la mise en marché, les activités de recherche et de développement et la main-d'oeuvre. La superficie que l'on espérait reboiser devait passer de 200 000 à 500 000 hectares par année, et celle où devaient s'effectuer des opérations sylvicoles comme le désherbage, l'espacement et la fertilisation, de 100 000 à 400 000 hectares.

Il a été rapidement reconnu qu'une telle stratégie ne pouvait être réalisée qu'en collaboration avec les provinces, l'industrie et les syndicats ouvriers. À cette fin, le Plan sommaire de renouvellement forestier de 1982 est venu préciser les coûts et les mécanismes régissant leur partage entre les différents intervenants. Depuis lors, des ententes d'une valeur dépassant 1,5 milliard de dollars ont été conclues entre le gouvernement fédéral et les dix provinces canadiennes. Ces ententes visent à éliminer le problème d'approvisionnement en matière ligneuse en favorisant le reboisement des terres forestières non suffisamment régénérées (NSR) et en encourageant l'application de techniques d'aménagement intensif. À noter qu'au Canada, les dépenses en sylviculture sont passées de 118 millions de dollars en 1977 à 705 millions de dollars en 1988. Cela représente une augmentation de 500 p. 100 en dollars courants, soit une hausse réelle de 182 p. 100 ou l'équivalent d'un taux d'augmentation composé de 9,9 p. 100 par an. À l'expiration des premières ententes, en 1989 et 1990, il aura été possible de planter environ un milliard et demi d'arbres sur une superficie de plus de 800 000 hectares. De plus, 500 000 autres hectares auront été éclaircis, fertilisés ou débarrassés de plantes indésirables. Ces ententes fédérales-provinciales ont entraîné d'importantes retombées économiques et sociales. C'est ainsi qu'au cours de la durée de ces ententes, plus de 100 000 emplois directs et indirects auront été créés, surtout dans les régions rurales du pays.

Dans son rapport de 1988, le Vérificateur général du Canada a cependant souligné de nombreuses lacunes dans la première génération d'ententes sur le développement des ressources forestières. Il a notamment reproché à Forêts Canada de ne pas être suffisamment énergique en ce qui concerne la coordination, le contrôle et la mise en vigueur des ententes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De plus, il a dénoncé l'incapacité du système national de cueillette des données d'évaluer et de communiquer les résultats obtenus grâce à l'application des ententes. Celles-ci, par ailleurs, ne réussissent pas à endiguer l'augmentation des superficies forestières insuffisamment reboisées. Le Vérificateur général a également conclu que les lignes directrices régissant la mise en oeuvre des ententes ne prévoient pas de mécanisme permettant d'en assurer un contrôle valable à l'échelle du pays.

Les ententes permettent également de financer des programmes de recherche et de développement. Ces programmes ont comme objectifs la mise au point de nouveaux produits, l'amélioration des essences grâce à la recherche en génétique, le développement de nouvelles techniques sylvicoles, et, d'une façon générale, l'augmentation de nos connaissances sur l'aménagement des forêts. Dans ce contexte, Forêts Canada continue à s'intéresser aux problèmes que posent les incendies, les insectes et les maladies, ainsi qu'aux effets des substances toxiques sur la végétation forestière et les sols. De plus, il effectue des travaux de recherche fondamentale au sujet du renouvellement forestier, de l'écologie forestière et de la télédétection. Quant aux provinces, elles s'attaquent notamment aux questions liées au reboisement, à la classification des sites forestiers, à la mise au point de produits forestiers et à l'éducation des gestionnaires. L'année 1989-1990 a été marquée par l'échéance de plusieurs ententes fédérales-provinciales sur le développement des ressources forestières. Six ententes, soit celles conclues avec la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, ont expiré le 31 mars 1989. Des ententes conclues avec Terre-Neuve, le Québec et la Colombie-Britannique sont arrivées à échéance le 31 mars 1990. Vers la fin de l'année fiscale 1989-1990, deux nouvelles ententes ont été signées entre le gouvernement fédéral et les provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, au montant respectif de 91 millions et de 45 millions de dollars. En 1991, le gouvernement fédéral a signé de nouvelles ententes de développement des ressources forestières avec les provinces de Terre-Neuve, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, pour une somme globale de 324 millions de dollars. Il a aussi signé une entente de 95 millions de dollars avec l'Ontario relativement au développement des ressources et du tourisme du nord de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

province. De cette somme, 50 millions de dollars, déboursés à part égale par les deux gouvernements, iront au développement forestier. Enfin, une entente de principe, au montant global de 200 millions de dollars, est intervenue avec le Québec à cette même fin.

Une question qui a retenu l'attention des autorités canadiennes au cours des dernières années a été sans contredit celle des négociations bilatérales avec les États-Unis sur les exportations canadiennes de bois d'oeuvre vers ce pays. À la fin de 1986, le Canada et les États-Unis ont signé un protocole d'entente selon lequel le Canada imposerait une taxe de 15 p. 100 sur le bois d'oeuvre de résineux exporté aux États-Unis, afin de compenser pour les faibles droits de coupe imposés à l'industrie par les provinces. Au cours des mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de ce protocole, certaines dispositions ont été renégociées afin de permettre le remplacement de la surtaxe par différentes mesures compensatrices, comme la majoration des droits de coupe ou le transfert de responsabilités d'aménagement forestier à l'industrie. Ainsi, le bois d'oeuvre de la Colombie-Britannique, le principal producteur canadien, et des Maritimes n'était plus taxé depuis quelques années, pendant qu'au Québec la taxe était réduite à 6,2 p. 100 et devait l'être à 3,1 p. 100 compter du 1er novembre 1991. Des recettes de plus de 400 millions de dollars ont été perçues par le gouvernement fédéral lors de la première année d'imposition de la taxe, alors que ces sommes ne devraient guère dépasser les 40 millions de dollars en 1991. Ces montants ont dû être transférés aux provinces afin qu'elles puissent intensifier le reboisement et élaborer des programmes sylvicoles. Considérant que l'entente de 1986 avait donné les résultats escomptés, le ministre des Finances, l'honorable Don Mazankowski, a annoncé le 3 septembre 1991 que le Canada mettait fin, à compter du 4 octobre 1991, à la perception de la surtaxe sur le bois d'oeuvre de résineux exporté vers les États-Unis. Comme le lui permettait l'entente bilatérale, le gouvernement canadien a donc décidé unilatéralement de mettre un terme au protocole d'entente, même si plusieurs observateurs estimaient que le lobby forestier américain allait exiger du gouvernement des États-Unis des représailles à l'endroit du Canada. Ainsi, les États-Unis ont décidé de percevoir des droits compensateurs équivalents à la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

surtaxe jadis perçue par le gouvernement canadien, si bien que les producteurs de la Colombie-Britannique et des provinces Maritimes demeurent exemptés de payer ces droits, que les producteurs du Québec paient des droits de 3,1 p. 100, et que ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario doivent assumer les pleins droits de 15 p. 100. Les sommes perçues par les Américains sont versées dans un fonds jusqu'à ce que l'enquête sur les allégations de concurrence déloyale de la part des compagnies canadiennes soit terminée. Selon la nature des conclusions de cette enquête, les sommes perçues pourraient être remboursées aux provinces touchées ou les droits compensateurs maintenus ou révisés à la hausse. Déjà, la Commission américaine du commerce international a rendu un jugement préliminaire selon lequel les exportations de bois d'oeuvre canadien causent un préjudice à l'industrie américaine. Une décision finale devrait être rendue en avril ou mai 1992. Mais, pendant ce temps, le Canada a décidé de porter cette question devant le GATT.

Il incombe à Forêts Canada de favoriser l'utilisation économique durable des ressources forestières du Canada, grâce à un aménagement forestier qui respecte l'environnement. Dans un communiqué émis le 15 septembre 1988, le Premier ministre du Canada avait annoncé la création d'un ministère des Forêts chargé d'élaborer la politique nationale concernant les forêts, de coordonner la recherche et le développement dans le secteur forestier, ainsi que de coopérer étroitement avec l'industrie, les provinces et les territoires dans la gestion et la protection des forêts. Avant l'adoption de la loi visant la création du nouveau ministère des forêts, des mesures temporaires ont été prises en vue de séparer Forêts Canada du ministère de l'Agriculture. À ce moment-là, la principale loi régissant les activités de Forêts Canada demeurait la *Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole* de 1966-1967. Cette loi investit le gouvernement fédéral de responsabilités en matière de recherche sur les forêts; de plus, la *Loi sur la quarantaine des plantes* lui confère la responsabilité de surveiller, de signaler et de contrôler le déplacement et la progression des insectes et des maladies d'un pays à l'autre et d'une province à l'autre. D'autres ministères fédéraux, tels que le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le ministère des Affaires indiennes et du Nord, réalisent également des activités liées aux ressources et aux industries forestières. Enfin, le gouvernement fédéral

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

doit conseiller et aider les organismes provinciaux qui s'occupent d'aménagement forestier en vue d'améliorer les méthodes d'aménagement et de protection des forêts.

Le 22 juin 1989, le premier ministre a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-29, Loi constituant le ministère des Forêts et modifiant la *Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole* et d'autres lois en conséquence. Le projet de loi C-29 a été adopté le 1er novembre 1989 et est entré en vigueur le 23 février 1990. La nouvelle *Loi sur le ministère des Forêts* est la première loi fédérale à introduire et à définir le concept de développement durable, lequel devra dorénavant guider les orientations et les activités de Forêts Canada. La Loi prévoit notamment que le ministre devra assurer la mise en valeur des ressources forestières dans une perspective de développement durable, tout en tenant compte de la compétitivité du secteur forestier canadien sur le marché international. De plus, le ministre doit promouvoir la coopération avec les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales en matière de ressources forestières. Il est aussi chargé de recueillir, de dépouiller, d'analyser, de coordonner et de diffuser l'information sur les activités scientifiques, technologiques, industrielles, administratives et commerciales, et les progrès ou faits nouveaux survenus dans le domaine forestier. En vertu de cette nouvelle Loi, la *Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole* devient la *Loi sur les forêts* et subit quelques modifications mineures.

De manière à transposer les objectifs de la nouvelle Loi au niveau de ses orientations générales, de ses stratégies et de ses activités, le ministère des Forêts a rendu public, en avril 1990, un document ayant pour titre *Forêts Canada se prépare à l'avenir: Notre plan stratégique*. Ce plan stratégique situe le cadre d'ensemble dans lequel Forêts Canada oeuvrera. Tout en faisant état des principales caractéristiques du secteur forestier canadien et des préoccupations qui l'animent, ce plan confirme d'abord la mission de Forêts Canada, à savoir "promouvoir le développement durable et la compétitivité du secteur canadien des forêts pour garantir le mieux-être des Canadiens d'aujourd'hui et de demain". À cette fin, il vient préciser, sinon définir, le concept de développement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

durable dans le contexte de la ressource forestière. Ainsi, "[l]e développement durable des forêts et du patrimoine naturel qu'elles représentent signifie protéger, sans dégradation inacceptable, la capacité de production et de régénération des écosystèmes forestiers, ainsi que la diversité des espèces". Il s'agit donc de maintenir les impacts des activités humaines bien en deçà du seuil de tolérance des écosystèmes forestiers.

Forêts Canada prévoit mettre l'accent sur quatre domaines stratégiques: le leadership national, le développement du secteur des forêts, la qualité de l'environnement, ainsi que les sciences et la technologie. Pour ce faire, le nouveau ministère s'engage à réaliser de nombreuses initiatives-clés aussi variées que rallier tous les intervenants du secteur forestier pour les amener à trouver des solutions à des préoccupations communes, créer une base nationale de données en foresterie, négocier avec les provinces de nouvelles ententes de développement et de mise en valeur des forêts, favoriser une meilleure utilisation du bois, élaborer un plan d'action national en matière de sciences et technologie, et garantir une présence continue de scientifiques et de techniciens de haut calibre.

Alors même que le ministère des Forêts définissait de nouvelles orientations stratégiques pour l'avenir, le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches de la Chambre des communes se voyait confier la tâche d'évaluer le rôle du gouvernement fédéral dans le développement durable des forêts. Dans un volumineux rapport déposé à la Chambre des communes en novembre 1990, le Comité propose, dans 24 recommandations, les divers éléments de la mission, du mandat et des moyens d'action qui doivent, selon lui, caractériser le nouveau ministère des Forêts. Sur la base de nombreux témoignages, aussi diversifiés qu'intéressants, le Comité réitère que Forêts Canada doit avoir pour mission d'aider à créer les circonstances favorables au développement durable de la forêt. À cette fin, il est indispensable, aux yeux du Comité, que le ministère soit doté des pouvoirs et de l'envergure qui lui permettront d'assumer un rôle de leader, en collaboration avec tous les intervenants dans le domaine de la forêt, dans la réalisation de cette mission cruciale. Ainsi apparaît-il nécessaire, pour le Comité, de tirer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des leçons du passé et, par conséquent, de consolider, au sein du seul ministère des Forêts, les activités que mène actuellement le gouvernement fédéral dans les domaines de la gestion des terres forestières, de la foresterie et de l'industrie forestière, tout en lui assurant les ressources financières et humaines nécessaires à la réalisation de sa mission et de son mandat.

En dernier lieu, il est impérieux, selon le Comité, que les moyens d'action à mettre en oeuvre convergent vers la coopération et la concertation de tous les intervenants dans le secteur forestier, de la grande industrie aux groupes environnementaux et aux particuliers eux-mêmes, sans oublier les provinces, titulaires de la gestion et de l'aménagement de la ressource forestière. Parmi les moyens d'action à privilégier, le Comité recommande l'élaboration, par le biais du Conseil canadien des ministres des Forêts, d'une stratégie nationale à long terme visant le développement durable des forêts, laquelle devrait être confirmée par la signature d'un *Accord canadien sur les forêts*. De plus, le nouveau ministère devrait prendre en charge la mise en oeuvre d'une base nationale de données sur les forêts, accroître les efforts en matière de formation professionnelle, d'éducation et d'information du public et augmenter les investissements dans les boisés privés.

Conformément aux exigences de la nouvelle *Loi sur le ministère des Forêts*, le Ministre des Forêts, M. Frank Oberle, rendait public à l'occasion d'un Forum parlementaire sur les Forêts du Canada tenu en avril 1991, le premier rapport annuel sur *L'état des forêts au Canada*. Ce premier rapport demeure essentiellement un ensemble factuel de données sur les ressources forestières, de même que sur l'important secteur économique qui en dépend. Cependant, le rapport identifie d'emblée une série d'enjeux et de défis à relever au cours des prochaines années qui, bien qu'abordés de façon très succincte dans ce premier rapport, devraient l'être de façon plus détaillée dans les prochains rapports annuels, selon qu'ils auront une approche plus thématique.

Dans un premier temps, le rapport sur *L'État des forêts au Canada*, offre un portrait très précis de la ressource forestière et de l'industrie, tant à l'échelle nationale que provinciale. Au plan thématique, ce premier rapport insiste tout particulièrement sur les forêts

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du Canada comme source d'approvisionnement en bois marchand ainsi que sur les questions d'aménagement et d'environnement touchant la production du bois. On estime que l'approvisionnement soutenu en bois pour les 30 à 60 prochaines années semble, dans l'ensemble, assuré. Cependant, on doit s'attendre à des problèmes régionaux d'approvisionnement, situation qui, au dire de Forêts Canada, nécessitera un aménagement plus intensif de la ressource forestière.

À cet égard, le rapport révèle que les programmes sylvicoles ont accompli des gains appréciables, si bien que près d'un milliard d'arbres auront été plantés en 1990. Néanmoins, on reconnaît qu'environ 20 p. 100 de la superficie annuelle de coupe ne serait pas adéquatement régénérée, malgré les efforts consentis à ce chapitre.

Au plan environnemental, bien que les préoccupations au sujet de la forêt soient fort nombreuses, le rapport examine principalement les questions relatives au bilan canadien du carbone, aux pluies acides, au changement climatique et à la diversité biologique. Quant à l'industrie forestière proprement dite, le rapport fait surtout état de la situation actuelle et des défis à relever au cours de la présente décennie, notamment en matière de compétitivité et d'échanges commerciaux, tout comme en ce qui concerne le recyclage du papier.

Ultimement, le ministère des Forêts souhaite contribuer de près à la mise en oeuvre du développement durable des forêts canadiennes, en assurant la pérennité des écosystèmes, la continuité de l'activité socio-économique et le maintien de la qualité de la vie. En privilégiant le partenariat, Forêts Canada poursuivra quatre grands objectifs: l'établissement de modèles à grande échelle de meilleures pratiques d'aménagement forestier; l'accélération et l'accroissement de la recherche forestière pour la mise au point de nouvelles stratégies et techniques d'aménagement respectant l'environnement; l'amélioration et la mise à jour des bases de données concernant l'environnement forestier; et la mise au point de systèmes de gestion des données et d'aide à la décision dans une perspective holistique intégrant toutes les valeurs de la forêt.

Parmi les éléments d'intérêt que comporte le rapport, il faut mentionner le faits saillants d'un sondage national mené, en septembre 1990, auprès des spécialistes en foresterie. Si ces derniers semblent dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'ensemble manifestement positifs à l'endroit de certains aspects de l'aménagement forestier, particulièrement la gestion des incendies et le reboisement, ils n'en demeurent pas moins critiques quant à la capacité à long terme de la forêt canadienne de soutenir l'approvisionnement en bois de l'industrie. Ils s'inquiètent grandement des pratiques d'entretien des peuplements forestiers dans leur province respective, tout comme ils considèrent insuffisant le financement des activités de recherche et d aménagement. Bien que les forestiers s'entendent sur le manque d'éducation et d'information du public en regard de la ressource forestière, ils sont par contre partagés, selon leur province d'origine, à l'égard des préoccupations environnementales du public. Par exemple, les forestiers du Québec remettent davantage en cause la pratique de la coupe à blanc et l'utilisation des pesticides et des herbicides, que ne le font leurs confrères de Colombie-Britannique.

Certains diront que ce premier rapport sur *L'état des forêts au Canada* dépeint la situation générale des forêts et du secteur forestier d'une façon plus rose qu'elle ne l'est en réalité. Mais certes, l'état actuel des forêts canadiennes et son importance pour la collectivité aux plans économique, social et environnemental commandent des actions énergiques de la part de tous les intervenants en vue de la mise en oeuvre du développement durable de cette ressource renouvelable à l'approche des années 2000.

CHRONOLOGIE

1899 - Création du Service canadien des forêts (SCF).

1900 - Création de l'Association forestière canadienne, qui devient une fédération nationale des associations forestières autonomes du Canada.

décembre 1979 - Publication de la *Politique fédérale dans le secteur forestier au Canada*.

1980 - La direction du Service canadien des forêts est confiée à un sous-ministre adjoint d'Environnement Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

septembre 1984 - Création du portefeuille du ministre d'État aux Forêts et transfert du SCF à Agriculture Canada.

septembre 1985 - Dans son rapport intitulé *Germes d'avenir: les biotechnologies et le secteur primaire canadien*, le Conseil des sciences du Canada soutient que l'effort de recherche accompli en biotechnologie dans le domaine des pâtes et papiers est assez maigre par rapport à l'importance de l'industrie.

juin 1986 - Le Comité permanent de l'environnement et des forêts de la Chambre des communes dépose son premier rapport intitulé *Ressources et industries forestières de l'est du Canada*. Le rapport comporte 27 recommandations, dont une invitant le gouvernement à créer un ministère fédéral des Forêts.

décembre 1986 - Une entente négociée par des représentants des gouvernements canadien et américain amène l'imposition d'une taxe de 15 p. 100, par le gouvernement canadien, sur le bois d'oeuvre exporté aux États-Unis.

juillet 1987 - Une nouvelle stratégie nationale pour le secteur forestier canadien, reflétant la pensée d'un grand nombre de personnes et d'organismes du secteur forestier, est publiée sous les auspices du Conseil canadien des ministres des forêts.

mai 1988 - Le Comité permanent de l'environnement et des forêts consacre une journée complète d'audiences publiques à la question de la mise en oeuvre d'objectifs établis pour les ressources fauniques dans le cadre de l'aménagement forestier.

septembre 1988 - L'honorable Brian Mulroney annonce la création d'un ministère des Forêts.

octobre 1988 - Le Vérificateur général du Canada souligne dans son rapport annuel que le personnel de Forêts Canada est passé de 2 181 années-personnes en 1968 à 1 255 années-personnes en 1988. De plus, il dénonce l'incohérence et le manque de rigueur des informations fournies dans le chapitre de la Partie III du Budget des dépenses d'Agriculture Canada qui traite de Forêts Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décembre 1988 - Selon une étude réalisée par la firme Woodbridge, Reed & Associates, l'avenir de l'industrie forestière présente d'excellentes perspectives sur le plan de la croissance des exportations et des profits, surtout en ce qui a trait aux produits ayant une forte valeur ajoutée.

mai 1989 - Selon un sondage réalisé par la firme Environics Research Group Ltd., 63 p. 100 des 2 500 Canadiens interrogés estiment que l'environnement constitue le premier facteur devant être pris en compte lorsque l'on détermine les usages des étendues for

22 juin 1989 - Dépôt du projet de loi C-29 visant à constituer le ministère des Forêts.

1er novembre 1989 - Le projet de loi C-29 est adopté par la Chambre des communes.

23 février 1990 - La nouvelle *Loi sur le ministère des Forêts* entre en vigueur.

avril 1990 - Le nouveau ministère des Forêts publie un document d'orientation ayant pour titre *Forêts Canada se prépare à l'avenir: Notre plan stratégique.*

août 1990 - Montréal est l'hôte du XIXe Congrès mondial de l'Union internationale des instituts de recherches forestières, auquel ont participé près de 2 000 délégués et scientifiques oeuvrant dans le domaine de la recherche forestière.

novembre 1990 - Le Comité permanent des forêts et des pêches de la Chambre des communes dépose un rapport préparé par le Sous-comité des forêts et intitulé *Les forêts du Canada: Le rôle du fédéral,* lequel comprend 24 recommandations visant à définir et structurer la mission, le mandat et les moyens d'action du nouveau ministère des Forêts.

avril 1991 - Forêts Canada dépose au Parlement son premier rapport annuel sur l'état des forêts au Canada. Exigé en vertu de la Loi sur le ministère des Forêts, ce rapport et ceux qui le suivront visent à informer les Canadiens des faits nouveaux dans le domaine des forêts afin qu'ils puissent mieux connaître les préoccupations et les politiques du gouvernement fédéral.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

septembre 1991 - Le gouvernement du Canada annonce qu'il se retire de façon unilatérale du protocole d'entente sur le bois d'oeuvre de résineux, signé avec les États-Unis le 30 décembre 1986, et qu'il cessera donc de percevoir une surtaxe de 15 p. 100 sur le bois d'oeuvre exporté vers ce pays.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Amyot, Jean-Pierre. *La forêt canadienne: sans aménagement, point de salut!*. Étude générale BP-99F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, octobre 1984. 59 p.

Baskerville, G. *L'exploitation forestière et le développement soutenu - la Loi sur les terres et forêts de la Couronne du Nouveau-Brunswick*. Conférence sur la conservation du patrimoine et le développement soutenu, Ottawa, 15 mars 1989. 16 p.

Comité permanent de l'environnement et des forêts (Lorne Greenaway, président). *Ressources et industries forestières de l'est du Canada*. Ottawa, juin 1986. 107 p.

Comité permament des forêts et des pêches, Sous-comité des forêts (Bud Bird, président). *Les forêts du Canada: Le rôle du fédéral*. Ottawa, novembre 1990, 187 p.

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. *Rapport*, vol. 2. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1985, p. 484-497.

Congrès forestier national 1986. *Les forêts du Canada: un engagement face à l'avenir*. Ottawa, 9 et 10 avril 1986. 98 p.

Conseil canadien des ministres des forêts. *Une stratégie nationale pour le secteur forestier canadien*. Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), 28-30 juillet 1987. 25 p.

Conseil des sciences du Canada. *Innovation sectorielle: le cas de l'industrie forestière*. Ottawa, août 1987. 34 p.

Forêts Canada. *Forêts Canada se prépare à l'avenir - Notre plan stratégique*. Ottawa, avril 1990, 10 p.

Forêts Canada. *L'état des forêts au Canada - Rapport au Parlement 1990*, Ottawa, avril 1991, 80 p.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Reed, F.L.C. *Canada's Timber Situation in 2050,* Préparé à l'occasion de "Canada for Canada's Timber Resources: A National Conference, Victoria (C.-B.), 3-6 juin 1990; Publié dans le Compte rendu des réunions du Groupe de travail S408, P4.11 et S4.07-06 tenues lors du 19e Congrès mondial de l'IUFRO, Montréal (Québec), Canada (9 août 1990), p. 106-123.

Runyon, K.L. *Approvisionnement en bois au Canada: Situation actuelle et perspectives,* Ottawa, Forêts Canada, Rapport d'information E-X-45F, 1991, 138 p.